

Politiques familiales, familialisme et emploi féminin en Pologne.

Une transition sans métamorphose.

Maryline Dupont-Dobrzynski¹

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser la logique de la politique publique polonaise à l'égard du travail des femmes. Depuis plus d'une décennie, de nombreuses recherches soulignent l'importance des politiques familiales sur l'emploi féminin. La persistance d'une forte hétérogénéité en Europe alimente les analyses fondées sur l'identification de régimes d'Etat-providence. La Pologne se caractérise par la puissance du comportement familialiste de l'Etat et son modèle d'intervention se rapproche de celui observé en Europe méridionale. La présence de continuités institutionnelles entre le socialisme et la période actuelle souligne la pesanteur des héritages historiques et révèle de profondes résistances de l'Etat au changement.

Family policies, familialism and women's employment in Poland.

A transition without transformation.

Abstract

The analysis of polish public policies patterns related to women's employment is the main subject of this paper. From more than ten years, numerous studies emphasize the importance of family policies for women's employment. In this context, the persistent European heterogeneity have triggered many analysis connected to the *Welfare State* regimes identification. The behaviour of the State in Poland is strongly familialistic, his model of intervention being very close to those observed in Southern Europe. The persistent institutional continuity between socialism and the present times puts forward the importance of history and his legacy as well as the strong resistance of the State to change.

¹ PRES Université Lille Nord de France, Université Lille 3, Laboratoire EQUIPPE, EA 4018, Villeneuve d'Ascq, France.
maryline.dupont-dobrzynski@univ-lille3.fr

Le processus de transformation systémique dans lequel s'est engagée la Pologne depuis 1990 a profondément modifié son marché du travail. Le couplage des restructurations économiques et de la privatisation a entraîné une baisse drastique de la demande de travail, un redéploiement des activités du secteur public vers le secteur privé et l'avènement d'un sous-emploi durable. En 2006, le taux d'emploi global n'atteignait que 54,5 %, c'est-à-dire la plus mauvaise performance de toute l'Union européenne. Cependant, si on se limitait à une lecture rapide de cet indicateur on pourrait en inférer que le passage à l'économie de marché a affecté plus négativement ... les hommes que les femmes. De 1992 à 2006, l'écart qui sépare les taux d'emploi des hommes et des femmes s'est légèrement réduit. Qui plus est, par rapport à la moyenne européenne, le sous emploi des hommes paraît bien plus prononcé que celui des femmes : en 2006, le taux d'emploi masculin polonais était plus distant de la moyenne européenne que le taux d'emploi féminin².

Cette impression ne résiste pas à un examen plus minutieux des changements. La réallocation des emplois du secteur public vers le secteur privé révèle une nette différenciation des trajectoires suivant le genre. Les hommes ont été les premiers à profiter des nouveaux emplois : dans le secteur privé le salariat masculin a augmenté plus rapidement que le salariat féminin. Cette évolution s'est traduite par une dualisation prononcée. Le privé est majoritairement masculin - en 2006, les hommes en représentaient 61 % des salariés - alors que le public est plus féminisé - employant parmi ses salariés 57,2 % de femmes³ (GUS, 2007). De surcroît, les entreprises privées occupent plus volontiers des femmes jeunes et sans responsabilité familiale, à des postes moins qualifiés et moins bien payés que dans le secteur public (Balcerzak-Paradowska, 2005).

L'argument traditionnellement avancé pour expliquer les réticences des entreprises privées à recruter des femmes tient dans l'incompatibilité des emplois avec les responsabilités familiales. La marchandisation de l'économie a changé la nature du travail en répercutant sur les emplois des exigences nouvelles – comme la productivité et l'implication dans le travail – qui auparavant pour des raisons de caractère systémique ne s'avéraient pas prédominantes. Aux yeux des entrepreneurs, beaucoup d'emplois ne peuvent être attribués aux femmes car

² En 1992, les taux d'emploi globaux des hommes et des femmes atteignaient respectivement 66,9 % et 53,1 %, soit un écart de 13,8 points entre les deux. En 2006, Ces taux étaient de 60,9 % pour les hommes et 48,2 % pour les femmes, soit un écart de 12,7 points.

La même année, dans l'UE-27 le taux global d'emploi valait 71,6 % pour les hommes et 57,2 % pour les femmes. La distance au taux global d'emploi européen est donc plus importante en 2006 pour les hommes que pour les femmes (respectivement 10,7 et 9 points). Source : Eurostat.

³ Le secteur public est défini par rapport au mode de propriété. Il comprend les entreprises non privatisées et les services publics. La proportion de femmes est nettement plus élevée dans les services publics ; à titre d'exemple, en 2006, les femmes représentaient 78 % des salariés dans l'éducation et 81,8 % des salariés dans la santé et les services sociaux. Source : GUS (2007).

leur occupation, jugée difficile, suppose un engagement auquel elles ne peuvent répondre en raison de leur rôle familial (Zadrozna, 2006). En complément, un second argument dénonce les rigidités du marché du travail. Peu développés, les contrats à temps partiels n'offrent pas de solution efficace qui aiderait les femmes (Kotowska, 2006 ; Kotowska et Baranowska, 2006).

L'objectif de cet article est d'analyser l'influence exercée par l'Etat polonais sur la question de la conciliation par le canal de ses politiques familiales. Depuis plus d'une décennie, de nombreux travaux soulignent l'importance de ce type de politique publique sur l'emploi féminin. En la matière, l'existence d'une hétérogénéité sociale en Europe a alimenté les analyses fondées sur l'identification de régimes spécifiques d'Etat-providence (Thévenon, 2007). L'élargissement de l'Union européenne, quant à lui, a suscité des interrogations particulières sur les modèles adoptés par les nouveaux Etats membres. Est-ce que l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale a contribué à enrichir les modèles européens en laissant apparaître un schéma qui leur est spécifique ? Est-ce qu'ils se différencient dans les voies qu'ils empruntent ? Est-ce qu'ils convergent vers les régimes observables dans les pays de l'Union à 15 ? Quels facteurs sont intervenus dans la redéfinition de leurs politiques ? Les orientations qui se dessinent actuellement sont-elles l'unique produit des contraintes transitionnelles ou bien s'inscrivent-elles dans des tendances historiques de long terme ?

Ces interrogations s'appliquent au cas d'espèce qu'est la Pologne. Or ce pays se démarque des autres nouveaux pays européens par la puissance et l'enracinement du comportement familialiste de l'Etat et il est légitime de rapprocher son modèle de celui de l'Europe méridionale. Dans une première partie, après un repérage des concepts clés de politiques familiales et de modèle familialiste, nous menons une analyse comparative des dépenses sociales et familiales contemporaines afin de qualifier la spécificité polonaise. Dans une seconde partie, nous transposons cette problématique dans l'espace de la mutation systémique pour étudier l'évolution des politiques familiales depuis le début des années quatre-vingt-dix. La présence de continuités institutionnelles entre le socialisme et la période actuelle met en valeur des ancrages historiques et des phénomènes de dépendance du chemin tout comme elle révèle la forte inertie de la position de l'Etat sur l'emploi féminin et la thématique de la conciliation.

I – Le modèle familialiste polonais actuel : de la théorie aux faits stylisés

Les politiques familiales sont de plus en plus tenues pour décisives sur l'emploi féminin. Elles ont pris une importance croissante dans la logique d'activation des politiques sociales prônée par l'Union européenne (UE) et l'OCDE. Depuis le Conseil de Lisbonne de 2000, l'Europe s'est donné comme objectif d'augmenter le taux d'emploi des femmes pour le porter à 60 % en 2010. Les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi ont intégré cette dimension dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination. Elles associent la progression du taux d'emploi féminin à la mise en place de cibles en matière d'offre de service de garde des enfants en bas âge : taux d'accueil d'au moins 90 % pour les enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et d'au moins 33 % pour les enfants âgés de moins de trois ans. L'OCDE désigne aussi comme une priorité de politique sociale active le développement des services de garde afin de soutenir l'emploi des femmes. Elle y ajoute également le besoin d'une réforme des systèmes de transferts sociaux (OCDE, 2005). Les orientations de l'UE et de l'OCDE s'interprètent comme une volonté d'engager les Etats-providence dans une refonte de leur régime de politique familiale.

L'objectif de cette première partie est double. Il s'agit dans un premier temps de repérer les fondements théoriques qui justifient l'importance des politiques familiales sur l'emploi féminin et de relever les particularités du modèle qui intéresse cette étude : le modèle familialiste. Dans un second temps, nous montrerons, dans le cadre d'une comparaison européenne, que l'Etat polonais contemporain s'inscrit dans une logique qui le rapproche des pays de l'Europe méridionale.

I1- Politiques familiales et régime familialiste d'Etat-providence

La plupart des recherches concernant l'influence exercée par l'Etat-providence sur l'emploi féminin se structurent autour de deux questions. Sur quel levier l'Etat-providence agit-il pour faciliter ou restreindre l'insertion des femmes sur le marché du travail ? Quels sont les modèles qui se dessinent pour faire apparaître des idéaux types et des lignes de partage entre les Etats contemporains ? Ces questionnements ont pris une acuité croissante depuis la première publication des « Trois mondes de l'Etat-providence » par Esping-Andersen (1990) et, à sa suite, les controverses soulignant ses manquements au regard de la dimension du genre. En effet, la démarche de Esping-Andersen, ancrée sur la bipolarisation conceptuelle marchandisation/démarchandisation évaluait l'impact des politiques sociales à

l'aune des dépenses publiques et de l'orientation des dispositifs institutionnels sans jamais aborder leur influence distincte sur le genre. De la même façon, la typologie distinguant trois régimes d'Etat-providence, le régime libéral, le régime social-démocrate et le régime corporatiste, omettait l'existence d'autres configurations départageant les Etats contemporains sur le critère des femmes et ne se révélait guère pertinente pour l'examen des modalités de leur accès à l'emploi.

Les politiques familiales comme levier d'action de l'Etat-providence

Les politiques familiales se définissent comme l'ensemble des politiques publiques destinées aux familles avec enfants. Elles comprennent un ensemble complexe d'interventions tant leurs dispositifs, leurs objectifs et leurs conceptions sont variés (Hantrais et Letablier, 1996 ; De Montalembert, 2004 ; Damon, 2006). Elles couvrent une palette de dispositifs allant des prestations monétaires à l'offre d'équipement et de services sociaux, en passant par la fiscalité et la législation des congés familiaux. Elles s'insèrent dans les espaces de la politique de redistribution des revenus, de la politique fiscale, du droit du travail, de la politique de la santé De la même façon, le soutien à la famille qu'elles proposent se décline en une variété d'objectifs : ressources des familles, lutte contre la pauvreté, bien-être des enfants, soutien à la natalité et évolution démographique

L'intégration des politiques familiales dans le champ d'étude de l'emploi féminin a mis en exergue la notion de conciliation entre responsabilités familiales et professionnelles des femmes, qui conditionne fortement les modalités de leur insertion sur le marché du travail - les taux d'emploi, les secteurs d'activité, la qualification et les salaires des emplois occupés - et l'état des inégalités entre les genres (Meda, 2005). La prise en compte de la conciliation a apporté un regard nouveau sur la manière dont les politiques familiales interfèrent sur la situation des femmes. Il a fallu renouveler l'analyse des logiques publiques pour mieux appréhender leur influence. D'une part, le champ d'études s'est déplacé vers la relation de l'Etat à la famille. D'autre part, les concepts de familialisme et de défamilialisation ont été avancés pour caractériser la nature des Etats-providence contemporains (Orloff, 1993, 1996 ; Misra et Moller, 2004). Sous cet angle, l'Etat participe à la stratification du genre et agit sur l'emploi féminin selon que ses interventions transfèrent ou non à sa charge une partie des services et des soins traditionnellement réservés à la famille. Ainsi, un Etat-providence familialiste se reconnaît au fait ses dépenses et ses arrangements institutionnels accordent à la famille la place centrale dans l'accomplissement de ses fonctions. A l'opposé, un Etat-

providence défamilialisant supplée les familles en proposant aux femmes des solutions de conciliation et en socialisant les services et les soins de garde des enfants.

La dualité conceptuelle familialisme/défamilialisation offre une nouvelle clé de lecture des politiques familiales en apportant une consistance nouvelle sur la manière dont celles-ci participent à la démarchandisation ou à la marchandisation des femmes⁴. Son application a permis d'éclairer sous un jour nouveau la diversité des Etats-providence européens et, dans le même temps, d'enrichir les typologies existantes.

Le régime familialiste de l'Europe méridionale

Le repérage de l'axe familialisme/défamilialisation a contribué à isoler les pays de l'Europe méridionale en un régime d'Etat-providence qualifié de familialiste. Ainsi, analysant l'évolution des politiques familiales depuis le début des années 70, Gauthier (2002) a introduit ce groupe géographique à côté des trois mondes initialement définis par Esping-Andersen. Se basant sur des indicateurs portant sur le niveau des prestations familiales et l'aide fournie aux parents ayant un emploi rémunéré, elle montre que l'ensemble des pays de l'Europe méridionale, caractérisé par l'extrême faiblesse du soutien familial, tend à devenir de plus en plus affirmé dans le temps. Un autre exemple de la particularisation de ces pays est donné par Hantrais (2004) qui applique directement la grille de lecture familialisme/défamilialisation pour construire une nouvelle typologie basée sur la relation Etat/famille. D'après cet auteur, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal rejoignent tous l'ensemble des pays à relation dite familialisée en partageant des caractéristiques communes telles que le bas niveau des prestations, la faible légitimation de l'intervention publique, son défaut d'institutionnalisation et sa fragmentation.

Dans les pays de l'Europe méridionale, le défaut d'implication de l'Etat trouve sa justification dans une conception publique qui valorise la famille comme institution centrale dans l'offre de services domestiques et de soins d'éducation. Selon Flaquer (2000-a), la mise en avant de la famille est cruciale pour apprécier le régime de ces Etats-providence. Cette approche semble au premier abord contradictoire avec la définition du familialisme habituellement retenue dans d'autres contextes d'investigation théorique. En effet, on désigne généralement les Etats familialistes comme étant ceux qui, par un niveau élevé de leurs dépenses, protègent la famille en tant que fondement des valeurs morales et socle de la société (Damon, 2006). Souvent qualifiée de familialisme explicite, cette conception s'oppose au

⁴ Elle a d'ailleurs été reconnue par Esping-Andersen, notamment dans l'Epilogue pour l'édition française des « Trois mondes de l'Etat-providence » (1999).

familialisme implicite des Etats non-interventionnistes. Mais il faut comprendre que, dans les pays de l'Europe méridionale, la distanciation de l'Etat relève de l'illégitimité de sa présence dans l'institution familiale. En ce sens, le familialisme des Etats de l'Europe méridionale s'avère beaucoup moins implicite qu'il ne le paraissait a priori. Cette caractéristique n'est d'ailleurs pas étrangère aux héritages historiques et culturels de la plupart des pays de cette région, et plus précisément de l'influence du christianisme et de la Doctrine sociale de l'Eglise catholique dont l'influence est hégémonique en Espagne, en Italie et au Portugal (Flaquer, 2000-b).

I2- Les dépenses publiques, sociales et familiales polonaises : une comparaison avec l'Union européenne

Les principes théoriques qui viennent d'être exposés suggèrent d'explicitier la logique de l'Etat polonais en comparant ses dépenses avec celles des autres pays de l'UE. Deux axes de lecture vont être privilégiés : d'une part, il s'agit de voir comment la Pologne se distingue des autres nouveaux Etats membres (NEM) pour mettre en évidence sa spécificité ; d'autre part, il convient de situer la Pologne dans l'espace européen en rapprochant ses dépenses de celles des pays de l'Europe des 15. Ces deux niveaux de lecture vont être appliqués à deux catégories de dépenses, les dépenses publiques et sociales d'une part, les dépenses familiales d'autre part. Les premières mesurent le degré d'intervention de l'Etat et servent à décrire le contexte général dans lequel les politiques familiales s'insèrent. Les secondes évaluent le niveau d'implication de l'Etat auprès des familles afin de préciser le modèle d'intervention polonais.

Comparaison des dépenses publiques et sociales

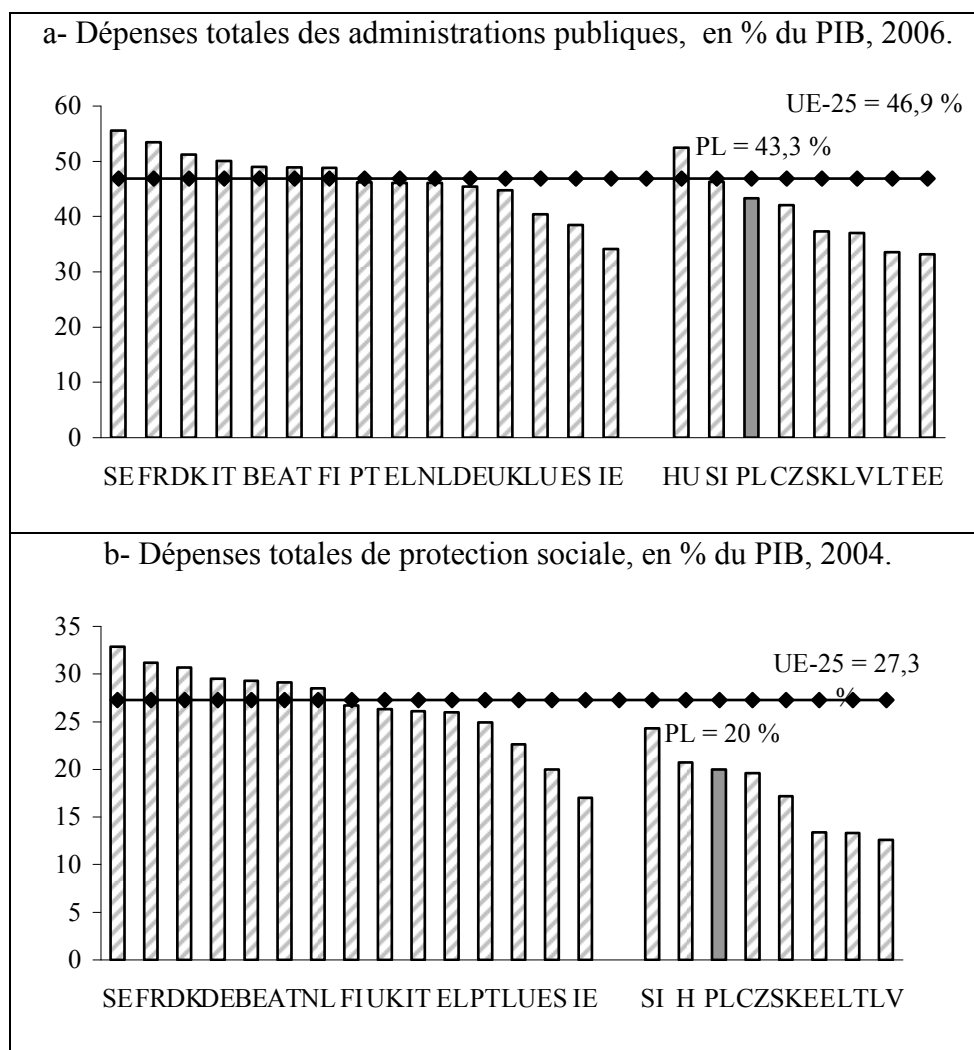
Le graphique 1 présente les dépenses publiques et sociales au sein de l'UE en séparant nettement les membres de l'UE à 15 des huit pays ex-socialistes de l'élargissement de 2004.

La comparaison des NEM révèle que le passage à l'économie de marché n'a pas été accompagné d'un désengagement intégral de tous les Etats vis-à-vis de l'économie et du social. On relève cependant d'importantes disparités. Rapportées au PIB, les dépenses publiques vont de 52,5 % en Hongrie – une proportion supérieure à la moyenne de l'UE à 25 - à environ 33 % pour la Lituanie et l'Estonie. Dans le domaine de la protection sociale, le poids des dépenses, certes nettement plus faible pour les NEM que dans l'ensemble de l'Union, est également marqué par un écart d'une forte amplitude. En 2004, il s'étalait de 24,3

% pour la Slovaquie à près de 13 % pour les Etats baltes (13,4 % pour l'Estonie, 13,3 % pour la Lituanie et 12,6 % pour la Lettonie).

Dans le classement des NEM selon les deux catégories de dépenses, la Pologne se trouve à chaque fois en troisième position. La part de ses dépenses publiques et sociales, respectivement 43,3 % et 20 %, si elle n'atteint pas la moyenne européenne, est parmi les plus élevées. L'Etat polonais n'a donc pas adopté l'approche minimaliste incarnée par les pays baltes devenus les pays les moins interventionnistes de l'UE. La Pologne figure même honorablement dans le peloton des pays de l'UE à 15. Par le poids de ses dépenses publiques, elle devance le Luxembourg, l'Espagne et l'Irlande. La part de ses dépenses sociales, quant à elle, est similaire à celle de l'Espagne et distance celle de l'Irlande.

Graphique 1 : Les dépenses publiques et de protection sociale dans l'Union européenne⁵.



Sources : Eurostat, Indicateurs à long terme ; Eurostat (2007).

⁵ Les graphiques 1 et 2 ne retiennent ni La Bulgarie et la Roumanie car les données sur leurs dépenses sociales ne sont pas encore toutes rendues disponibles par Eurostat, ni Chypre et Malte en raison de leur manque de représentativité pour cette étude.

Comparaison des dépenses familiales

Le graphique 2 rassemble les indicateurs relatifs aux dépenses familiales. Il retient d'une part les prestations familiales et d'autre part les dépenses publiques allouées aux services de garde de la petite enfance (crèche, home d'enfants, recours à des assistantes maternelles) et aux écoles maternelles⁶. Ces deux types de dépense sont ensuite croisés de manière à isoler le cas de figure présenté par l'Etat polonais et spécifier son régime d'intervention.

Les données font encore ressortir une grande hétérogénéité des NEM. Par leur effort financier en matière de prestations familiales, la Hongrie et la Slovaquie sont encore en tête, avec une proportion dépassant pour le premier pays, ou avoisinant pour le second, la moyenne de l'UE : 2,5 % du PIB pour la Hongrie, soit une part identique à celle de la France ; 2 % pour la Slovaquie, soit une part identique à celle de la Belgique. Il en va de même pour ce qui concerne l'accueil des enfants en bas âge : la Hongrie se détache nettement des autres PECO et se situe dans l'UE juste derrière la France et au même niveau que le Luxembourg.

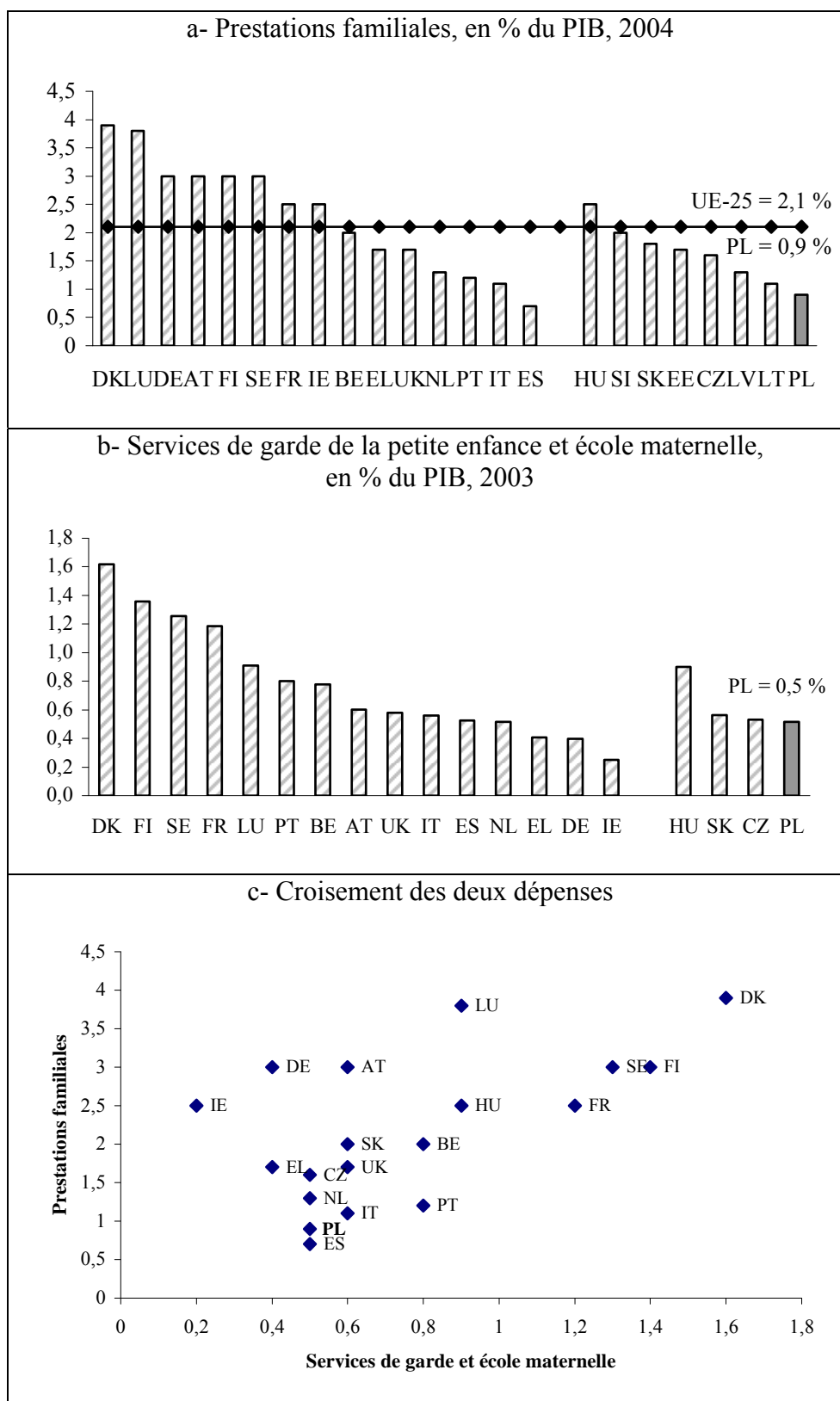
Par contre, la Pologne révèle un profil complètement différent de celui qu'elle présentait pour le total de ses dépenses publiques et sociales. Avec un effort limité à 0,9 % de son PIB, ce pays est, dans le groupe NEM, celui qui dépense le moins en matière de prestations familiales. Le même constat peut être établi à propos des dépenses relatives à l'accueil des enfants en bas âge. Ici encore, la Pologne se distingue avec une proportion équivalente à 0,5 % de son PIB, c'est à dire la plus faible des 4 pays figurant dans le graphique 2-b.

La combinaison de la modestie des transferts familiaux et des dépenses en matière de garde et d'éducation des jeunes enfants permet de qualifier la spécificité polonaise. De tous les NEM concernés par cette étude, c'est en Pologne que l'Etat est le plus distant et le plus résiduel à l'égard des familles. C'est aussi le pays qui se rapproche le plus du schéma observé dans les pays de l'Europe méridionale : pour les deux types de dépenses, la Pologne se range à proximité de l'Italie et de l'Espagne. La spécificité du modèle de l'Etat polonais et sa similitude avec celui des pays de l'Europe méridionale apparaissent encore plus nettement au croisement des deux indicateurs. Le nuage de points du graphique 2-c met en évidence la dispersion des NEM et dévoile leur proximité vis-à-vis de pays typés. Ainsi la Hongrie est située dans une position intermédiaire entre la France et la Belgique, la République tchèque et

⁶ Ces données sont issues de la base de l'OCDE et ne concernent que les pays européens appartenant à cette organisation internationale. Sont exclus de l'analyse la Slovaquie et les trois pays baltes.

la Slovaquie gravitent autour du Royaume Uni et enfin la Pologne s'intercale entre l'Espagne et l'Italie.

Graphique 2 : Les dépenses familiales dans l'Union européenne.



Sources : OCDE (2007), Social Expenditure database 1980-2003, OECD Education database ; Eurostat (2007).

II – Transformations et continuités institutionnelles des politiques familiales polonaises.

La comparaison des dépenses familiales a souligné l'hétérogénéité contemporaine des NEM. Ceux-ci ne se constituent pas en un modèle spécifique qui viendrait s'ajouter aux modèles déjà relevés en Europe occidentale. On pourrait objecter que les différences qui les séparent s'expriment dans un espace réduit : aucun d'entre eux ne converge vers le régime scandinave qui est le plus défamilialisant. C'est en partie sur la base d'un tel constat que Hantrais (2004) les réunit dans sa typologie récente et novatrice, faisant valoir que l'Etat aurait refamilialisé son rapport à la famille au cours du passage à l'économie de marché. Toutefois, cette approche suppose que durant le socialisme l'Etat développait une logique profondément défamilialisante et s'inscrit dans une interprétation des changements en terme de rupture. La transition aurait été vécue comme un choc faisant table rase avec les comportements passés, l'Etat s'étant replié et dégagé complètement de la sphère familiale.

Le cas polonais ne répond pas à ce cas de figure. Il en fournit même un contre-exemple. L'engagement dans l'économie de marché a signé l'abandon du vieux modèle socialiste de politique sociale et a impulsé, derrière la révision des dépenses publiques et le réaménagement des dispositifs institutionnels, une redéfinition générale des fonctions de l'Etat polonais à l'égard de la société. L'étude de cette recomposition menée sous l'angle des relations de l'Etat à la famille contraint toutefois à relativiser la notion de rupture. L'évaluation des mutations exige que l'on tienne compte des continuités historiques et confirme l'emprise des puissants phénomènes de dépendance du sentier révélés par les théoriciens institutionnalistes de la transition. (Chavance et Magnin, 1995 ; Bafoil, 2006).

Ce processus complexe prend appui sur le fait que l'Etat protecteur socialiste au-delà d'un socle commun à tous les pays de l'Est présentait en Pologne des spécificités nationales. Comme dans les autres économies du bloc soviétique l'Etat polonais déployait sa dimension sociale dans toute l'épaisseur de l'activité économique : dans la production par l'intermédiaire des entreprises publiques qui garantissaient le plein emploi et réalisaient de larges programmes sociaux ; dans la répartition, par le contrôle des salaires, une distribution égalitaire des revenus et l'organisation d'une politique de redistribution ; dans la consommation sociale, l'Etat étant lui-même producteur de services sociaux comme l'éducation, la culture, les loisirs, le sport, la santé ... Les instruments mis en oeuvre en Pologne étaient semblables à ceux des autres pays socialistes, cependant leur utilisation en était fortement différente. Ainsi, Golinowska (2002) rappelle que la production de services sociaux publics avait une étendue plus faible que dans les autres pays dans la mesure où elle

excluait les personnes travaillant dans les exploitations agricoles individuelles et aussi parce que l'Etat ne détenait pas le monopole dans ce domaine et laissait intervenir les organisations religieuses. Mais ce qui distinguait surtout l'action sociale polonaise était sa moindre implication à l'égard des familles. Les prestations familiales tenaient une place beaucoup moins importante qu'en Hongrie ou dans l'ancienne Tchécoslovaquie. A cela il faut ajouter que les services sociaux étaient peu développés au niveau de l'accueil institutionnel de la petite enfance en crèche ou en école maternelle. Cette dernière particularité marque le caractère hautement familialiste de l'Etat socialiste polonais qui avait laissé les soins de garde à la charge de l'institution familiale.

Les difficultés qui ont frappé le pays depuis la rupture systémique et la manière dont l'Etat a géré les changements vont reproduire cette approche limitative à l'égard des familles. En témoigne l'évolution des politiques familiales polonaises dans le domaine des prestations et de l'offre de services de garde des enfants. Mais, plus profondément, les choix contemporains sont redevables des conditions politiques et historiques qui ont présidé à l'émergence de l'Etat polonais moderne.

III.1. Les prestations sociales et familiales : une réinterprétation au service de la transition

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'Etat polonais a structuré son intervention de manière à assurer la transformation systémique et moderniser l'économie du pays. Son volontarisme a été renforcé par l'énoncé, au Conseil de Copenhague de 1993, des conditions d'adhésion à l'UE, dont le volet économique postulait l'existence d'une économie de marché viable et capable de faire face à la pression concurrentielle. De fait, l'économie polonaise s'est engagée dans une stratégie d'ouverture sur les marchés européens en s'appuyant sur la recherche de la compétitivité prix, la restriction des coûts salariaux et des dépenses publiques (Dupont et Dupont-Dobrzynski, 2003). De son côté, l'explosion du chômage et le développement de la pauvreté, consécutives au redéploiement du système productif, ont étendu les besoins en matière de politique sociale et élargi le champ d'application de la redistribution des revenus. L'Etat s'est trouvé face à l'expression de deux logiques opposées, l'une visant le développement des prestations afin de corriger les conséquences du passage à l'économie de marché et l'autre la limitation du niveau de redistribution des revenus et des dépenses publiques afin de soutenir l'insertion dans la compétition internationale. Ce contexte a engendré un conflit que l'Etat a résolu en

soumettant sa politique sociale aux impératifs économiques et en privilégiant les dispositifs sociaux qui pouvaient faciliter les restructurations (Boeri et Terrel, 2002). Les solutions adoptées par l'Etat sont allées vers une concentration des prestations autour des retraites au détriment des dépenses familiales.

Une forte concentration des prestations sociales autour du volet retraite

Un retour sur les dépenses sociales polonaises apporte un éclairage sur les priorités qui ont été retenues. Le budget social polonais se caractérise par une forte concentration autour des dépenses de vieillesse. En 2004, les pensions de retraite représentaient 55,3 % de l'ensemble des prestations, ce qui plaçait la Pologne en tête des pays européens devançant même l'Italie, dont la part des retraites s'élevait à 51,3 % (Eurostat, 2007).

L'importance des prestations vieillesse n'est pas seulement tributaire de facteurs démographiques. Si la société polonaise connaît un processus de vieillissement, à l'image de l'ensemble des NEM et des pays de l'Europe des 15, le poids des plus de 65 ans est encore inférieur à celui de la moyenne européenne : il atteignait 13,3 % en 2006 contre 16,8 % dans l'UE à 25. Il faut comprendre qu'au cours du processus de transformation l'Etat polonais a détourné et instrumentalisé les dispositifs de retraite au profit de la gestion de la population active. Les programmes de retrait anticipé d'activité ont facilité les restructurations en drainant hors du marché du travail une fraction de la main d'œuvre licenciée. L'Etat a pris en charge la population évacuée du système productif en intégrant les dispositifs de retraites dans une politique passive du marché du travail (Dupont-Dobrzynski, 2003).

Recul et ciblage des prestations familiales

En revanche, le soutien familial n'a pas d'emblée été posé comme une cible des politiques sociales puisqu'il n'avait rien à apporter aux restructurations. Les prestations adressées aux familles ont été les premières à subir les restrictions financières, leur diminution drastique contribuant à limiter les fonds sociaux. Le tableau 1 rapporte que, en zlotys courants, le montant moyen par famille et par mois des prestations familiales a progressé, passant de 3,8 zł en 1989 à 92,4 zł en 2006. Toutefois, cette progression est trompeuse en raison de l'hyperinflation qui a accompagné le début de la période de transformation. De 1989 à 1995, le pouvoir d'achat des allocations, qui n'avaient pas été indexées sur les prix, s'est effondré de près de 70 %. Depuis 1995, les prestations suivent en moyenne le rythme de l'inflation. Cependant, leur évolution est complètement déconnectée de celle du salaire

moyen : alors qu'elles représentaient en 1989 18,3 % du salaire moyen, elles sont tombées en 2006 à la proportion symbolique de 3,7 %.

Tableau 1 : Evolution des prestations familiales polonaises.

	1989	1995	2006
Prestation mensuelle moyenne, en zł courant	3,8	44	92,4
Evolution réelle, 1989 = 100	100	30,4	30,4
Relation, en %, au salaire net moyen	18,3	6,3	3,7
Nombre de familles bénéficiaires, en milliers	5 213	4 643	2 531
Evolution, 1989 = 100	100	89	48,6
Part, en %, des familles avec enfants couvertes	83,9	74	42

Sources : Galazka Z. et alii (2001) ; TransMONEE 2005 Database, UNICEF IRC, Florence ; MPIPS (2007). Calculs personnels.

Parallèlement, les arrangements institutionnels qui supportent les prestations ont été révisés. Sous le socialisme, les allocations familiales revêtaient des propriétés hybrides. D'une part, elles relevaient d'un système assurantiel dans la mesure où elles étaient financées par des cotisations versées aux caisses d'assurance sociale. Mais, d'autre part, le versement des allocations familiales était conditionné par le niveau de ressources des familles (Wóycicka et alii, 2003). Cette combinaison particularisait la subsidiarité socialiste polonaise vis à vis des familles qui, au niveau de la redistribution, s'exerçait de façon partielle et molle dans la mesure où les critères d'attribution étaient peu restrictifs. En 1989, plus de 80 % des familles avec enfants à charge recevaient un complément de revenus sous forme d'allocations familiales. Sous l'influence de la Banque mondiale, les prestations ont été réorientées vers la lutte contre la pauvreté par le durcissement des critères d'attribution⁷. Dans le même temps, la charge de leur financement a été transférée au budget de l'Etat afin d'alléger les fonds sociaux. Ces réformes ont fait basculer le soutien familial dans une logique d'assistance et confirment l'intégration, complète et dure désormais, du principe de subsidiarité en tant que vecteur de la politique publique à l'égard des familles. Le renforcement du ciblage autour des plus faibles revenus entraîne, à partir de 1995, une nette réduction du nombre de familles

⁷ Contrairement aux principales organisations internationales, l'UE ne s'est guère investie auprès des anciennes économies socialistes au cours des premières années de la transformation systémique. Elle n'est donc pas intervenue dans la réorganisation des politiques familiales (Magnin, 2006).

bénéficiaires. En 2006, les prestations familiales couvraient à peine un peu plus de 40 % des ménages avec enfants.

Dans le traitement des problèmes sociaux, l'Etat polonais a tranché en faveur de la gestion des restructurations en faisant supporter aux familles une partie du coût social de la transformation. Ces choix n'ont rien d'anodin. Le nouveau schéma de dépenses sociales s'inscrit dans la continuité de l'ancien en désignant les prestations familiales comme un point faible de la politique de redistribution comme il l'était auparavant. Sur ce point, les influences extérieures, en l'occurrence celles de la Banque Mondiale, ont été d'autant mieux retenues dans la réforme du système qu'elles se combinaient de manière cohérente aux forces historiques internes et renforçaient la spécificité polonaise⁸.

II2 – Les services de garde de la petite enfance : les résistances de l'Etat polonais

Déjà manifestes au niveau de la reconfiguration des dépenses sociales, les héritages institutionnels se révèlent encore plus pesants lorsqu'on aborde l'évolution de l'offre de services de garde. Ici, les rigidités sont plus intenses que dans tout autre domaine. En effet, au cours des transformations, autant l'Etat s'est révélé volontariste en s'engageant dans un programme de refonte profonde des institutions économiques et sociales (Dudzinski et Szymkiewicz, 2000), autant il a fait montre de fortes résistances dans l'aménagement des solutions d'accueil des enfants. Les femmes sont entrées dans l'économie de marché sans que leur environnement institutionnel se soit adapté pour faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Les héritages du socialisme

Sous le socialisme, l'Etat polonais n'a jamais obéi à la rhétorique de la défamilialisation et son offre de services de garde est toujours resté limitée. (Heinen et Wator, 2006). Son intervention s'inscrivait dans un modèle familial très traditionnel où les femmes étaient perçues comme les gardiennes privilégiées des fonctions maternelles et domestiques (Heinen, 1989). En 1989, l'absence de l'Etat était manifeste au niveau des crèches : seulement 8,7 % des moins de 3 ans étaient accueillis. Au passage, signalons la pauvreté de l'offre émanant des entreprises publiques : seulement 305 d'entre elles étaient

⁸ Cet exemple apporte une confirmation de plus aux thèses avancées par les institutionnalistes selon lesquelles les changements observés dans les anciennes économies socialistes résultent de la conjonction des forces intérieures et extérieures et de leur combinaison aux héritages institutionnels (Chavance et Magnin, 2004).

pourvues de cet équipement social. Au niveau de l'école maternelle, la prise en charge variait sensiblement selon l'âge des enfants. Elle demeurait modeste pour les plus jeunes, puisque seulement 29,5 % des enfants de trois à cinq ans étaient accueillis. De fait, la prise en charge publique se concentrait uniquement sur les enfants de six ans, avec un taux d'inscription de 95,2 %. La forte implication de l'Etat sur cette tranche d'âge relevait plus d'une politique éducative que d'une volonté de transférer à sa charge les soins de garde des enfants. En effet, en Pologne, l'école obligatoire ne commence qu'à l'âge de sept ans mais la scolarisation des six ans a toujours été considérée comme étant fondamentale et préparatoire à l'entrée en primaire. D'ailleurs, dans bien des cas, la classe des six ans est intégrée dans les établissements d'éducation primaire.

Pour autant, le faible soutien public à l'accueil institutionnalisé ne traduisait pas une absence totale de l'Etat dans la fourniture d'arrangements de conciliation. Ceux-ci prenaient la forme du congé parental accordé aux femmes. Ce mode de résolution s'intégrait de manière cohérente dans le fonctionnement général : respect du modèle familial traditionnel polonais et application d'une logique subsidiaire. Le congé parental permettait aux mères des très jeunes enfants de s'extraire de leur activité professionnelle pendant une durée de 3 ans, sans rupture du contrat de travail et avec l'assurance de retrouver un poste équivalent au retour. La réinsertion dans l'emploi ne posait pas de difficulté puisque les entreprises publiques avaient obligation de réintégrer les femmes. De son côté, l'Etat marquait d'autant plus son recul à l'égard des familles qu'il n'indemnisait les bénéficiaires que dans de très faibles proportions par l'application de conditions de ressources déjà très restrictives. La prestation de garde n'était versée qu'aux familles dont le revenu par personne ne dépassait pas 25 % du salaire moyen de l'économie.

L'évolution des capacités d'accueil en crèche et à l'école maternelle

Les capacités d'accueil des enfants dans les crèches et dans les écoles maternelles vont connaître une évolution différenciée sur la base de la conjonction de trois facteurs : la réduction des équipements, la chute démographique et, plus récemment, l'influence des politiques européennes.

Depuis 1989, on assiste à une baisse du nombre des structures d'accueil des enfants. Le tableau 2 montre que la diminution a particulièrement ciblé les crèches. Leur nombre a été divisé par plus de 4 sur la période, passant de 1 553 unités en 1989 à 371 en 2006. Cette chute est consécutive à la restructuration des entreprises publiques qui ont été fermées ou encore privatisées sans que le nouvel entrepreneuriat s'engage dans la reprise de ces équipements

sociaux. Elle a surtout été provoquée par le désengagement massif des collectivités locales à qui est revenue, en 1990, la gestion des crèches à la suite de la première réforme de décentralisation administrative. Les communes ont rapidement délaissé ce poste de dépenses sous couvert de rationalisation budgétaire.

Tableau 2 : Evolution de l'accueil en crèche et en école maternelle

Année	1989	1995	2006
Accueil en crèche			
Nombre total de crèches	1 553	591	371
dont gérées part :			
les collectivités publiques	1 248	580	355
les entreprises publiques	305	3	
le secteur privé		8	16
Part des enfants accueillis en crèche, en % des moins de 3 ans	8,7	5	4,7
Accueil en maternelle	1989/1990	1995/1996	2006/2007
Nombre total d'écoles maternelles	25 873	20 618	17 329
Part, en %, des enfants accueillis			
de 3 à 5 ans	29,5	27,2	44,6
6 ans	95,2	97,3	97,4

Sources : GUS (CSO), annuaires statistiques

Le désengagement doit être relativisé en tenant compte des évolutions démographiques. Depuis l'éclatement du socialisme, en raison de la paupérisation qui a frappé les familles polonaises, le pays a enregistré une chute prononcée de la natalité. Entre 1990 et 2006, le nombre de naissances s'est effondré et le taux de fécondité est passé de 2,039 à 1,267. Dans ce contexte, l'indicateur qui mesure la part des enfants accueillis en crèche et qui conjugue les politiques communales à l'évolution démographique permet de mettre en évidence deux périodes. On note dans le tableau 2 que les retraits des collectivités territoriales se sont focalisés sur le début de la période, le taux d'accueil des enfants de moins de trois ans en crèche ayant surtout diminué entre 1989 et 1995. Par contre, il demeure relativement stable depuis cette date, la chute des équipements suivant proportionnellement celle de la natalité. Il n'en reste pas moins que cette évolution laisse un paysage désert - seulement 4,7 % des enfants de moins de trois ans bénéficient des services de crèche en 2006 - qui traduit le défaut de préoccupation des administrations communales sur le problème de la garde des très jeunes enfants. Parallèlement, on perçoit un léger frémissement du secteur privé pour combler les

lacunes des institutions publiques : le nombre de crèches privées, tout en restant très limité, est passé du simple au double entre 1995 et 2006.

La distanciation des politiques publiques à l'égard de la garde des très jeunes enfants est plus frappante encore lorsque l'on la compare à la situation des enfants de trois à cinq ans. Le tableau 2 révèle que la baisse des équipements sociaux a exercé des effets moins incisifs sur les écoles maternelles. En premier lieu, leur diminution a été moins prononcée. En second lieu, la part des enfants accueillis ne s'est pas effondrée en début de période, passant de 29,5 % à 27,2 % entre les années scolaires 1989/1990 et 1995/1996. Mais surtout, en troisième lieu, ce taux accuse une nette remontée pour atteindre 44,6 % en 2006/2007. Ainsi, l'Etat affiche des préoccupations plus sensibles à l'égard de l'entrée en maternelle. Cette montée de l'intérêt public doit être rapprochée du processus d'européanisation. Depuis son adhésion à l'UE, la Pologne participe à la coordination communautaire relative à la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi et l'implémentation de la Stratégie de Lisbonne. Le Programme national d'action polonais fait indéniablement état de la volonté publique de développer les écoles maternelles (RP, 2006). A ce titre, les collectivités locales ont bénéficié de l'appui du Fonds social européen pour accroître leurs équipements et rapprocher les performances nationales des cibles européennes. On notera simplement que le Programme ne pointe, en matière d'accueil institutionnel, que les écoles maternelles en laissant sous un complet silence la question des crèches et de la garde des enfants en bas âge. L'intégration des programmes européens s'opère de manière sélective en retenant certaines lignes et en élaguant celles qui seraient trop distantes des positions du pouvoir. D'un côté il cède du terrain sur les écoles maternelles, mais de l'autre il résiste sur la garde des moins de trois ans.

L'évolution des dispositifs associés au congé parental

La rigidité de l'Etat dans son refus de défamilialiser la garde des très jeunes enfants est encore plus évidente lorsqu'on passe à l'analyse de l'évolution du congé parental et de l'allocation parentale qui lui est associée.

La définition du congé parental a connu peu de modifications institutionnelles depuis 1989. Le seul amendement apporté a consisté dans l'extension du droit au congé aux deux parents et non plus uniquement aux femmes. Néanmoins, ce changement ne peut être interprété comme un signe fort d'ouverture de l'Etat polonais et d'une révision de son approche à l'égard des femmes. Disons plutôt qu'il s'agit d'une concession formelle accordée dans le cadre du rapprochement de la Pologne avec l'UE puisque l'organisation du congé parental n'a pas été adaptée aux nouvelles conditions de fonctionnement économique. Comme

sous le socialisme, ce dispositif propose un retrait de l'emploi pendant une durée de trois ans. Mais, plongé dans un système économique différent, il a vu son sens et sa fonctionnalité changer. Dans un univers socialiste, composé d'entreprises publiques sans réelle contrainte financière, il permettait aux femmes de se retirer temporairement de l'emploi avec l'assurance d'y revenir. Dans un monde marchand basé sur le secteur privé il fait obstacle à l'embauche car les entreprises jugent ses modalités trop contraignantes.

Tableau 3 : Evolution du congé parental et de l'allocation parentale entre 1989 et 2007.

Dispositifs	Principales caractéristiques 1989	Principales caractéristiques 2007
Congé parental Créé en 1968	Retrait de l'activité professionnelle pendant une durée de 3 ans sans rupture du contrat de travail. Congé accordé aux mères d'enfants de moins de 3 ans.	Retrait de l'activité professionnelle pendant une durée de 3 ans sans rupture du contrat de travail. Droit au congé étendu aux deux parents.
Allocation parentale Créée en 1981	Prestation financée par les caisses de sécurité sociale. Attribution soumise à un critère de ressource : revenu par personne du ménage ne dépassant pas 25 % du salaire moyen observé dans l'économie. Durée de versement : 2 ans. Prestation accordée aux mères d'enfants de moins de 3 ans.	Prestation financée par le budget de l'Etat. Attribution soumise à un critère de ressources : en 2007, revenu par personne du ménage ne dépassant pas 504 zł, soit 17,5 % du salaire moyen*. Montant de l'allocation en 2007 : 400 zł, soit 13,9 % du salaire moyen*. Durée de versement : 2 ans. Droit à la prestation étendu aux deux parents.

Sources : Balcerzak-Paradowska (2005) et Ministère polonais du travail et de la politique sociale.*Salaire moyen observé dans le secteur privé au troisième trimestre 2007 : 2 878,66 zł.

A cela s'ajoute que l'allocation parentale a complètement basculé dans une logique d'assistance pour trois raisons majeures. D'abord, elle a perdu son caractère assurantiel et son financement est passé au budget de l'Etat. Ensuite, déjà très dures sous le socialisme, les conditions d'attribution ont été révisées de manière à les rendre encore plus restrictives : elles ont été déconnectées du salaire moyen et sont désormais fixées relativement à un seuil de pauvreté. Enfin, la compensation monétaire est tombée à un niveau dérisoire : en 2007, l'allocation parentale ne représente que 17,3 % du salaire moyen.

Dans ces conditions, le retrait parental n'est un dispositif attractif pour personne : ni pour les femmes ... ni pour les hommes. On peut constater sur le tableau 4, que cet arrangement institutionnel n'est plus utilisé : le nombre de bénéficiaires du congé s'est

effondré, passant de 731,1 milliers en 1989 à 51,1 milliers en 2004 et cette chute n'est pas seulement liée au déclin démographique. En fait, ce sont seulement les bénéficiaires répondant aux critères d'indemnisation qui continuent à y avoir recours. Au cours des restructurations, l'allocation parentale a été reconvertie de manière à jouer un rôle de filet de sécurité et à appuyer les retraités de main d'œuvre. Le tableau 4 montre en effet que le nombre de bénéficiaires de l'allocation a augmenté entre 1989 et 1995, c'est à dire au moment où les restructurations ont été les plus intenses.

Tableau 4 : Evolution des bénéficiaires du congé parental et de l'allocation parentale

Congé parental	1989	1995	2004
Nombre total, en milliers, des bénéficiaires du congé parental (flux annuels)	731,8	234,8	51,1
Relation, en % des enfants de moins de 3 ans, des bénéficiaires du congé parental*	42,4	16,9	4,8
Allocation parentale	1989	1995	2006
Nombre total, en milliers, des bénéficiaires de l'allocation parentale (stocks annuels)	196,8	221	130,7
Relation, en % des enfants de moins de 3 ans, des bénéficiaires de l'allocation parentale*	11,4	15,9	12

Sources : Balcerzak-Paradowska (2005), GUS (CSO) Annuaire statistique du travail et MIPIS (2007). * Ces indicateurs, qui rapportent le nombre de bénéficiaires au nombre d'enfants de moins de 3 ans, ont été construits afin de corriger les effectifs de l'évolution démographique, calculs personnels.

II3 – Une confluence entre Eglise et libéralisme

Au fond, les politiques familiales polonaises reproduisent la configuration familialiste qui prévalait sous le socialisme. Cette résilience, d'un système à l'autre, découle directement des conditions dans lesquelles la Pologne est entrée dans l'économie de marché et des forces sous-jacentes à l'émergence de l'Etat polonais contemporain.

L'effondrement du socialisme a pris en Pologne une tournure historique inconnue dans les autres anciennes économies du bloc de l'Est, marquée par le ralliement autour du syndicat Solidarité de deux forces de lutte contre le régime : d'une part l'Eglise qui s'était toujours opposée au socialisme sur la base de valeurs catholiques et nationalistes ; d'autre part le mouvement désigné comme étant celui de la « gauche laïque » (Michnik, 1979) plaidant pour

l'institution d'une société démocratique. La confluence de ces deux courants critiques a ouvert le champ politique à l'expression simultanée d'une éthique catholique et d'une éthique libérale. Cette configuration a accordé un rôle stratégique à l'Eglise dans l'orientation des choix de l'Etat en produisant un contexte particulier qui du point de vue des femmes s'est avéré régressif. Les débats sous-jacents à l'institution des principes démocratiques - libertés politiques et syndicales, liberté d'expression, ... - ne se sont pas engagés sur le terrain du genre et jamais il n'a été expressément question de la place de la femme dans les valeurs démocratiques de la nouvelle société (Fuszara, 2006). Au contraire, la période a été propice à une remise en cause du droit des femmes, implicite dans le domaine du travail face à la pénurie d'emplois, explicite dans l'interdiction de l'avortement.

La position de l'Eglise au sujet des femmes s'interprète comme le règlement contemporain d'un élément central de sa contestation du socialisme. Dès 1945, l'Episcopat polonais s'est dressé contre les principes du marxisme-léninisme. Mais la question qui s'est trouvée à la genèse du conflit résidait moins dans le nouveau schéma d'organisation économique que dans l'athéisme du socialisme et la soviétisation de la culture (Michnik, 1979). Le nouveau pouvoir de l'époque, se référant aux théories marxiste et léniniste sur la religion et sur le fonctionnement général de la société, développait une approche matérialiste qu'il véhiculait par le slogan de « reconstruction de la conscience de l'homme ». Cette position résolument athée bénéficiait d'ailleurs du soutien de l'intelligentsia laïque qui voyait dans l'influence de l'Eglise le facteur majeur de l'arriération sociale et culturelle du pays. En réaction, l'Eglise a toujours lutté pour renforcer sa place dans la société polonaise et les formes de son opposition se sont installées sur le terrain moral. Le matérialisme était interprété comme une force amoral et subversive par rapport aux valeurs culturelles et traditionnelles polonaises. La contestation catholique a englobé tous les changements, en premier lieu ceux qui pouvaient affecter la famille et le rôle de la femme. La mise en place du premier plan stalinien d'industrialisation en 1950 a posé un problème de fond sur cette question. Le lancement du nouveau programme économique nécessitait que l'on incorpore massivement les femmes dans la main d'œuvre industrielle. Une campagne d'émulation valorisant les « nouvelles femmes » et les « nouvelles occupations » accompagnait cette politique d'intégration des femmes. Selon l'historienne Fidelis (2004), les résistances à l'approbation de ce nouveau modèle d'activité féminine se fondaient sur le principe selon lequel les femmes n'étaient pas faites pour les emplois industriels et que leur incorporation massive était un facteur de destruction de la famille. Les lettres anonymes des « pères de famille désespérés » adressées à Bolesław Bierut, alors premier secrétaire du parti,

implorait l'Etat d'augmenter les allocations familiales de manière à ce que les femmes puissent rester au foyer afin de se consacrer à leurs tâches d'éducation au lieu de confier leurs enfants à des gardes institutionnelles. Ces résistances vont être intégrées dans l'édification de la voie polonaise vers le socialisme. En 1956, les violentes révoltes ouvrières de Poznań signent l'arrêt du processus de stalinisation et aboutissent à l'adoption d'un socialisme intégrant les spécificités nationales. Le maintien de l'Eglise comme institution légale d'opposition est tenu pour l'une des trois caractéristiques principales différenciant la Pologne des autres pays du bloc de l'Est, les autres étant la survivance de la petite propriété agricole et le maintien d'une sorte de pluralisme politique (Davies, 1986). Les prises de position de l'Eglise ont contribué à façonner le socialisme polonais⁹ et dans une certaine mesure l'Etat a assimilé comme valeur nationale la représentation traditionnelle de la femme. Dès 1957, le Cardinal Wyszyński¹⁰ monte au créneau pour rappeler l'importance de la famille dans les valeurs culturelles et catholiques de la Pologne et entourer la femme de la symbolique mariale : mère, éducatrice et « servante », ce dernier attribut devant être accepté au sens de pourvoyeuse de services dans le secteur éducatif, médical et plus généralement social. Dans ce sens, la présence du clergé a assuré la perpétuation du modèle familial tout comme elle a désigné les secteurs d'activité où l'emploi féminin pouvait s'installer. Ce sont les mêmes arguments qui seront repris par Jean-Paul II dans la lettre adressée aux femmes en 1995 à l'occasion de la conférence internationale de Pékin, qui exalte les mêmes fonctions féminines et valorise l'emploi féminin dans le secteur social.

On comprend dès lors que le nouvel Etat polonais, soumis à l'influence de l'Eglise, n'est pas enclin à un aménagement de l'environnement économique et institutionnel qui faciliterait l'insertion des femmes dans le secteur marchand en améliorant leur possibilité de concilier leurs vies professionnelles et familiales. Au contraire, à la sortie du socialisme, le modèle dans lequel les décideurs ont voulu puiser leur inspiration pour l'édification de leur politique dérivait directement du modèle d'économie sociale de marché, fortement inspiré de la doctrine sociale de l'Eglise (Dylus, 1997 ; Golinowska, 2000). Celle-ci rassemble toute la position officielle de l'Eglise catholique quant au fonctionnement de la société et accorde à l'institution familiale une place centrale. De plus, elle édicte les normes de l'action publique via le principe de subsidiarité : l'Etat doit rester en marge de la famille et lui laisser

⁹ Patrick Michel (1981) analyse la complexité des rapports qu'entretenaient l'Eglise et l'Etat socialiste dans la voie polonaise. Il montre que le religieux était une partie intégrante du champ politique polonais et que les relations de l'Eglise au pouvoir ne se réduisaient pas à la rivalité et au conflit mais incluaient aussi la construction de compromis fondés sur la reconnaissance mutuelle et la convergence.

¹⁰ Primat de Pologne de 1948 à 1981.

l'intégralité de ses rôles. Et de fait, l'adoption du principe de subsidiarité comme ligne de conduite est antinomique avec toute politique publique qui exercerait une action « défamilialisante ».

Les jeunes femmes n'ont donc aucun secours à attendre des politiques influencées par l'Eglise. Elles ne trouveront pas non plus de soutien efficace venant de l'opposition libérale. Depuis le début des années 90, le paysage des représentations politiques a beaucoup évolué lui aussi. Le processus de transformation a donné lieu à l'éclatement de trois mythes : le mythe de Solidarité en tant que creuset des changements, le mythe d'une société homogène et unie autour d'un projet commun et enfin le mythe romantique de la nation polonaise portée par les valeurs de l'Eglise (Frybes et Michel, 1996). Parallèlement, on a assisté à une redéfinition des forces politiques, comprenant aussi bien des membres de Solidarité que ceux de l'ancienne élite politique socialiste, qui a rapidement donné naissance à un mouvement libéral (Mink et Szurek, 1999).

La recomposition politique qui est à l'œuvre ne résulte pas uniquement de forces endogènes, elle est aussi tributaire de l'influence des institutions internationales qui se sont immiscées dans la conception des changements. La mise en œuvre des plans du FMI ou des programmes de la Banque Mondiale a nécessité des appuis intérieurs pour implémenter les réformes libérales (Bafoil, 2006). L'adhésion à l'Union européenne a également participé au renforcement du libéralisme dans la mesure où le modèle européen est assimilé au modèle anglo-saxon (Balcerowicz, 2006). De plus, dans le contexte polonais, l'importation du libéralisme prend une connotation particulière dans la mesure où elle englobe toute la critique à l'égard de l'ancien système et assimile Etat social et Etat socialiste. Le nouvel Etat doit rompre avec la politique de protection systématique qui caractérisait le paternalisme socialiste et qui déchargeait les individus de tout risque et de toute responsabilité. Les lignes de conduite préconisées sont de quatre ordres : insistance sur le retour à la responsabilité individuelle, primat de la coordination par le marché, identification des dysfonctionnements dans les défauts de flexibilité du marché et action subsidiaire de l'Etat dans le domaine social. Ces lignes forment un paradigme qui, appliqué aux problèmes rencontrés par les femmes, organise les réponses libérales. Les femmes sont des individus responsables de leurs actes et la question de la conciliation ne relève pas directement du domaine de l'intervention publique et le marché est la seule instance qui puisse offrir une solution.

Les rivalités qui opposent désormais dans la Pologne contemporaine le catholicisme et le libéralisme et qui tendent à radicaliser l'un par rapport à l'autre n'atteignent pas la question de l'emploi des femmes. On assiste plutôt à une convergence, sur la base de fondements

différents, autour du principe de subsidiarité qui structure chacun des deux discours et qui s'oppose à un processus de défamilialisation conduit par l'Etat.

Conclusion

Désormais membre de l'Union européenne, la Pologne doit normalement souscrire aux orientations communautaires en matière de lutte contre les discriminations entre les hommes et les femmes : transposition des directives européennes dans le droit polonais, intégration de l'objectif de Lisbonne, mise en place de politiques structurelles qui conformément à la Stratégie européenne pour l'emploi déploient une approche intégrée du genre et facilitent la conciliation entre les responsabilités familiales et l'activité professionnelle des femmes. L'acquis communautaire a été adopté, sans conviction ni débats, le plus souvent au cours de sessions parlementaires nocturnes devant un hémicycle quasiment vide, et simplement parce qu'il conditionnait l'adhésion (Fuszara, 2006).

L'insertion de la Pologne dans la Méthode ouverte de coordination active des tensions entre les volontés européennes et les pratiques polonaises. L'Europe véhicule un paradigme d'interventions structuré par une forte logique de défamilialisation qui entre dans une large mesure en conflit avec les schémas en vigueur dans la Pologne contemporaine. Le modèle polonais est étranger à une action publique défamilialisante et converge vers ce qu'on observe en Europe méridionale. Pour les jeunes femmes rétives au modèle familialiste et à ses conséquences, il ne reste plus qu'une seule issue : l'émigration. Depuis l'adhésion, environ deux millions de polonais ont quitté le pays. Sans surprise, les femmes représentaient en 2004 près de 60 % des émigrés de 25 à 44 ans.

Références

- Balcerowicz L. (2006), « Państwo socjalne kulą u nogi », (L'Etat social est un boulet), *Gazeta Wyborcza*, édition du 29-03-2006.
- Balcerzak-Paradowska B. (2005), *Praca kobiet w sektorze prywatnym. Szanse i bariery*, (Le travail des femmes dans le secteur privé. Chances et barrières), IPISS, Varsovie.
- Bafoil F. (2006), Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social », Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Boeri T. and Terrel K. (2002), « Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition », *Journal of Economic Perspectives*, Volume 16, Number 1, p. 51-76.
- Chavance B. et Magnin E. (1995), « The Emergence of Various Path-Dependant Mixed Economies in Post-Socialist Central Europe », *Emergo*, p. 55-74.

Chavance B. et Magnin E. (2004), « Transformation systémique et intégration européenne dans les pays postsocialistes d'Europe, 1989-2004 », in B Chavance, *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, L'Harmattan, Paris, p.17-42.

Conseil pontifical (2006), *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, Bayard Editions, Editions du Cerf et Editions Fleurus-Mame, Paris.

Damon J. (2006), *Les politiques familiales*, PUF, Paris.

Davies N. (1986), *Histoire de la Pologne*, Fayard, Paris.

De Montalembert M. (2004), « Les politiques familiales », in M. de Montalembert, *La protection sociale en France*, La Documentation française, Paris.

Dudzinski A. et Szymkiewicz K. (2000), « Les mutations de l'économie polonaise : politiques volontaristes et catalyseurs sociaux », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.31, n° 3, Paris, pp. 193-228.

Dupont-Dobrzynski M. (2003), « La politique de l'emploi en Pologne : vers une activation des dispositifs », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°163, pp 79-93, Repris sous le titre « La politique de l'emploi en Pologne », par la Documentation Française dans *Problèmes économiques*, n° 2.814 du 18 juin 2003.

Dupont B. et Dupont-Dobrzynski M. (2003), « Croissance cumulative dans un environnement international financiarisé : le cas de la Pologne », Actes du Forum de la régulation 2003.

Dupont B. et Dupont-Dobrzynski M. (2005), « Stratégie européenne pour l'emploi : ce que l'Europe veut, ce que la Pologne peut » in B Dupont, *La Pologne dans l'Europe. Une intégration achevée ?*, L'Harmattan, p.167-212.

Dylus A. (1997), *Zmienność i ciągłość. Polskie transformacje ustrojowe w horyzoncie etycznym*, (Mutation et continuité. Les transformations systémiques polonaises sous l'horizon éthique), Wydawnictwo Akademii Telogii Katolickiej, Lublin.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, Paris.

Eurostat (2007), *European social statistics. Social protection, Expenditures and receipts. Data 1996-2004*, Collection : Statistical books.

Fidelis M. (2004), « Equality through protection : the politics of women's employment in postwar Poland, 1945-1956 », *Slavic Review*, Vol. 63, n° 2, p. 301-324.

Flaquer L. (2000-a), *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Fundación la Caixa, Barcelone.

Flaquer L. (2000-b), « Family Policy and Welfare State in Southern Europe », Working Paper 185, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat autònoma de Barcelona.

Frybes M. et Michel P. (1996), *Après le communisme. Mythes et légende de la Pologne contemporaine*, Bayard Editions, Paris.

Fuszara M. (2006), *Kobiety w polityce*, (Les femmes dans la politique), Trio, Varsovie.

Galazka Z. (2001), « Trends and indicators on child and family well-being in Poland », UNICEF Innocenti Research Centre, <http://www.unicef-icdc.org>

Gauthier A. H. (2002), « Les politiques familiales dans les pays industrialisés : y-a-t-il convergence ? », *Population*, volume 57, p. 457-484.

Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna : koncepcje-instytucje-koszty*, (La politique sociale : conceptions-institutions-coûts), Poltext, Varsovie.

Golinowska S. (2002), « Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej », (Le modèle social européen et la coordination ouverte de la politique sociale), *Polityka społeczna*, n° 11-12, Varsovie.

GUS (2007), *Labour Force Survey in Poland. IV quarter 2006*, Central Statistical Office, Varsovie.

Hantrais L. (2004), *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Bristol, The Policy Press.

Hantrais L. et Letablier M.-T. (1996), *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, PUF, Paris.

Heinen J. (1989), *Femmes en réserve : les travailleuses polonaises entre la famille et l'emploi*, thèse de doctorat : IREXCO-CNRS, Paris.

Heinen J. et Wator M. (2006), « Child Care in Poland before, during, and after the Transition : Still a Women's Business », *Social Politics : International Studies in Gender, State and Society*, Volume 13.2, p. 189-216.

Kotowska I.E. (2006), *Elastyczność i sprawność rynku pracy – możliwości łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce*, (Elasticité et efficacité du marché du travail – les possibilités de concilier les activités professionnelles avec les responsabilités familiales), *seminarium BRE-CASE*, 87.

Kotowska I.E. et Baranowska A. (2006), *Praca a obowiązki rodzinne w 2005 r.*, (Emploi et responsabilités professionnelles en 2005), GUS, Varsovie

Lefebvre C. (2003), « Enfance, famille et institutions en Russie au cours des années 1990 : un aperçu des évolutions récentes », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 34, p. 83-108.

Lefebvre C. (2005), « Peut-on parler de politique familiale à l'Est ? La politique familiale entre politique de l'emploi et politique de lutte contre la pauvreté », *Informations sociales*, CNAF, n° 124..

Magnin E. (2006), « Transformation post-socialiste et diversité des capitalismes », in P Koleva et alii, *Nouvelles Europes. Trajectoires et enjeux économiques*, UTBM, Université de technologie de Belfort-Montbéliard, p.285-310.

Meda D. (2005), « Concilier travail et famille », in : M. Godet et E. Sullerot , *La famille, une affaire publique*, La documentation française, Paris, p. 309-324.

Michel P. (1981), *L'Eglise de Pologne et l'avenir de la nation*, Editions du Centurion, Paris.

Michnik A. (1979), *L'Eglise et la gauche. Le dialogue polonais*, Editions du Seuil, Paris.

Mink G. et Szurek J. (1999), *La grande conversion. Le destin des communistes en Europe de l'Est*, Editions du Seuil, Paris.

Misra J. and Moller S. (2004), « Familialism and Welfare Regimes : Poverty, Employment and Family Policies », Working Paper, Center for Public Policy and Administration.

MPIPS (2007), *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.* , Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Information sur la réalisation des prestations familiales en 2006, Ministère du Travail et de la Politique Sociale).

OCDE (2005), *Accroître les chances de chacun. Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Organisation de Coopération et de Développement Economique.

Orloff A. (1993), « Gender and the social rights of citizenship », *American Sociological Review*, n° 58, p. 303-328.

Orloff A. (1996), « Gender in the Welfare State », *Annual Review of Sociology*, Volume 22, p. 51-78.

Pailhé A. (1998), « L'offre de travail des femmes en Europe centrale dans la période de transformation systémique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 29, p. 11-40.

Palier B. et Guillén A. (2004), « Does Europe matter? Accession to EU and Social policy developments in recent and new member states », *Journal of European Social Policy*, volume 14, n°3, p. 203-209.

Portet S. (2004), « La politique de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en Pologne. Le cas du travail à temps partiel (1970-2003) », *Nouvelles Questions féministes*, Volume 3, n° 2.

RP (2006), *National Reform Programme for 2005-2008 to implement the Lisbon Strategy. First annual progress report*, Republic of Poland.

Thévenon O. (2007), « L'activité féminine après l'arrivée d'enfants. Disparités et évolution en Europe à partir des Enquêtes sur les Forces de Travail 1992-2005, Document de travail n°148, INED.

Wóycicka I. (2002), « Kobiety w polskiej polityce społecznej okresu transformacji », (Les femmes et la politique sociale polonaise durant la période de transformation), *Polityka społeczna*, n° 11-12, Varsovie.

Wóycicka I. (2003), « L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans la réforme de la protection sociale en Pologne », in E Fulz , *La réforme de la protection sociale en Europe Centrale et Orientale du point de vue de l'égalité de traitement entre homme et femme*, Bureau International du travail, Budapest.

Wyszyński S. (1978) « Chrześcijańska a neopogańskie koncepcje kobiety », Les conceptions chrétienne et néopaïennes de la femme » in S. Wyszyński, *Kobieta w Polsce współczesnej*, (La femme dans la Pologne contemporaine), Wydawnictwo Pallottinum, Varsovie.

Zadrożna A. (2006), *Aktywność kobiet na rynku pracy*, (L'activité des femmes sur le marché du travail), TNS-OBOP, Varsovie.